第四章 处理投诉

本署接到的投诉

4.1　市民以不同方式向本署提出投诉，详情见以下图表：

图表 4.1

投诉方式

方式	**2001/02**	**2002/03**	**2003/04**	**2004/05**
亲临本署	260	425	324	396
书面—				
投诉表格	828	1,270	722	934
信件（邮寄）	1,116	682	1,634	1,599
信件（传真）	664	978	972	615
信件（电子邮件）	360	613	742	821
电话	508	414	267	289
合计	3,736	4,382	4,661	4,654

4.2　投诉人可以写信或填妥本署的投诉表格（投诉表格可向本署索取，或由本署网页下载），以邮递或传真方式交来本署。本署亦接受以电子邮件方式提出的投诉，但随后的覆函则必须邮寄给投诉人，以确保资料保密，防止内容无意地外泄。若投诉人有电子证书，能提供电子签署以证明身份，本署则可考虑用电邮作通讯途径。

4.3　本署设有当值主任计划，由本署的调查员轮流当值，接待亲临本署查询或投诉的人士。假如投诉人有书写困难，当值主任会接见他们，为他们记下投诉的要点。如有需要，我们会把记录的内容邮寄给投诉人核实。

4.4　如果投诉事项较简单，亦非要求覆审的个案，本署会接受电话投诉。本署会把谈话内容录音，然后笔录投诉事项，再把书面记录寄给投诉人核实。一般而言，投诉人以电话投诉时，应该能够在15分钟内说明投诉事项，所涉及的机构不多于两个，而且无须提供大量的文件证明，以免占用电话线过久。

4.5　无论投诉人以何种方式投诉，都必须提供姓名及住址，确保本署可以识别其身份并能与其联络。《申诉专员条例》规定，若投诉由匿名者提出，又或投诉人无从识别或下落不明（参见**图表2.4**），本署不能受理。本署亦会要求投诉人提供联络电话号码，以便在有需要时可以迅速澄清有关事项。条例亦订明，本署必须确定投诉人是受屈人士。

评审工作

4.6　本署的前线职员包括接待处人员、当值主任和评审组人员，专门负责接待访客、接听电话、评审本署接到的所有投诉及查询。假如投诉事项明显不在申诉专员职权范围之内（参见**图表2.3**），或由于受条文所限不得调查（**图表2.4**），又或者申诉专员酌情决定不进行调查（**图表**

2.5），则本署会尽可能在 15 个工作天内通知投诉人。(关于本署的服务承诺，可参见**图表5.2**及**附件 4** 。）我们亦会尽可能告诉他们应向哪些机构寻求协助，以便解决问题。凡以匿名提出或无从识别投诉人身份的投诉，本署一概列为无须进行调查。但是，我们不会置之不理，而会把这些投诉视为「有可能成为正式投诉的个案」，收集相关的资料，研究在行政体制方面是否有任何问题或流弊。这将有助本署日后就同类投诉进行调查，以及选定可能展开直接调查的课题。

4.7　　本署设有四个调查组，所有在本人职权范围之内的投诉，均会于决定受理后交给指定的调查组审研。两位助理申诉专员分别负责处理条例附表 1 所列的若干政府部门和公营机构的个案，并监督各调查组的工作，而每个调查组均由一位总调查主任领导，直接向其中一位助理申诉专员汇报。

初步查讯

4.8　　在决定是否需要展开全面调查之前，本署会先根据条例第 11A 条进行初步查讯。初步查讯可以采用机构内部投诉处理计划（「现处计划」）或提供协助／作出澄清的方法进行。许多时候，投诉事项都能够在这个阶段得到解决或澄清，无须进一步调查。

4.9　　对于处理各种不同复杂程度的投诉个案，初步查讯是一个重要的方法，以这种方法处理投诉所需的时间一般都较短，而程序亦没有那么繁复。然而，与全面调查的工作一样，本署会向有关机构提出改善建议或补救措施，并且监察他们落实建议的情况。二零零四／零五年度，透过初步查讯解决的个案共有1,873宗(参见**图表4.2**)。

图表 4.2

初步查讯

类别	**方法**	**终结的个案数目**
现处计划	在取得投诉人同意后，把较简单的个案转介有关机构，由该机构进行调查及直接答覆投诉人，并将答覆副本送交本署参阅。申诉专员可以要求有关机构在回覆时提供特定的资料，并监察整个处理过程和审研有关的回覆。假如有关机构的答覆未能令人满意，申诉专员可以随时介入。若决定介入，本署会采用提供协助／作出澄清的方法或进行全面调查。	209
提供协助／作出澄清	本署会先搜集与投诉个案有关的重要事实。假如这些资料可以充分解释投诉事项，本署会把观察所得及调查结果告知投诉人，并在适当的情况下，建议有关机构采取补救方法和改善措施。假如所得的资料显示需要进一步查讯，本署便会进行全面调查。	1,664

调解

4.10 投诉若不涉及或只涉及轻微的行政失当，申诉专员可以根据条例第11B条，采取调解方法处理。这是另类的排解纠纷方法，投诉人与所涉机构在自愿的情况下同意会面，藉此为投诉事项寻求双方都能接纳的解决方案。本署受过调解训练的调查员会以中立调停人的身份，协助双方达成和解。

4.11 假如调解方法未能解决投诉事项，本署可以视乎情况需要而决定是否展开初步查讯。若进行初步查讯，本署会委派另一名调查员重新跟进，以确保个案得到公平的处理，而事涉各方在调解过程中所提供的资料，亦会绝对保密。

全面调查

4.12 对于涉及原则性问题、严重行政失当、极不公平的情况、制度上出现流弊或程序上有缺失的复杂个案，本人会指示属下人员进行全面调查。调查过程涉及广泛而深入的查讯，全面搜集证据。本署会查阅第一手资料，审研所涉事项的文件档案，并且进行实地视察。本署人员亦会要求所涉人士陈述个案，或与他们会面。本署不时会徵询专业顾问的意见。这些顾问均由本人根据条例第 6A 条委任，为本人在执行职能方面提供意见及协助。他们都是在法律界、医学界和工程界享负盛名的专家和学者（专业顾问名单载于**附件 13**）。

4.13 在本署备妥全面调查报告草拟本后，被投诉的机构均有机会对草拟本提出意见和评论，受本署批评的个别人员更会获邀作出解释和申辩。本署向有关机构提出改善行政方面的建议，目的是促使公共行政更加开明问责、以客为本和提高透明度。机构的首长有责任定期向本人报告落实各项建议的进度。

内部监察

4.14 申诉专员由一位副申诉专员、两位助理申诉专员和属下四个调查组协助调查投诉，并且监察有关机构落实本署建议的情况。各级人员按照本人授予的权力，代表本人执行职务。一般而言，各调查组的总调查主任均会严谨地审核和监督属下人员的工作。所有调查报告和给投诉人的答覆，均会先经首长级人员审阅，然后由本人亲自最后审批。

4.15 本署设有处理投诉的电脑系统，方便我们查阅每宗投诉个案的资料，整理统计数字，并记录个案的进度，使本人和首长级人员能够更密切地监察各项调查工作的进展。

4.16 对于各调查组的工作，本署均会严密地监督。副申诉专员和两位助理申诉专员与各调查组的成员定期举行会议，藉此监察每宗个案的工作进度。这些定期会议让本署各级人员坦诚地交换意见、分析个案和讨论一些具争议性的问题，以便决定应该采取哪些跟进行动。更重要的是，本署人员可以藉着这些机会交流经验，确保大家按照相同的准则处理投诉。

4.17 为清楚了解属下人员的工作情况，本人每月都会出席各调查组的会议至少一次，以便直接指导调查工作、澄清疑点，以及就某些较复杂的个案议定策略。

4.18 本人亦会不时与属下人员举行公开研讨会，讨论一些与本署工作有关的理念、观点、原则和方法（参见**第一章**）。

调查结果

4.19 每项全面调查完成后，本署即会根据投诉所指称的行政失当是否属实，将个案分类为「成立」、「部分成立」或「不成立」。在好几宗个

案中，投诉人的具体指称虽不成立，但本署在调查过程中却发现有关机构另有重大行政失当之处。本署把这些个案列为「投诉事项不成立，但有关机构另有行政失当之处」，以指出我们在调查过程中发现的严重行政失当。有关调查结果类别的用语和定义载于**附件 2**，而经全面调查后终结的投诉个案结果则载于**表 8**。

4.20 调查的结果，须视乎投诉人的指称是否有事实根据。本署的调查员尽力客观公正地审研每宗个案，确定事实真相，并从各方面仔细分析，务求得出持平的结论。我们不能控制（当然亦不会试图控制）投诉的性质和调查的结果：我们只要求找出真相。一直以来，本署判定为成立（包括全部成立、部分成立及投诉事项不成立，但有关机构另有行政失当之处）与不成立的个案，并没有既定的比例，正足以说明这点。过去五年的个案数字可资参考：

图表 4.3

成立与不成立的个案百分比#

年度 \ 个案	成立*	不成立
2000/01	42.9%	49.7%
2001/02	84.9%	12.7%
2002/03	43.6%	54.8%
2003/04	14.4%	83.1%
2004/05	64.0%	36.0%

\# *不包括「已撤回／中止调查」或「未能就投诉是否成立作出定论」的个案，故此「成立」与「不成立」的个案加起来未必等于 100%。*

* *包括「部分成立」及「投诉事项不成立，但有关机构另有行政失当之处」的个案。*

中止调查的个案

4.21 虽然大部分不在本署职权范围之内的个案，在评审阶段时即已被评定为无须跟进，但有些个案的跟进工作，却在初步查讯甚或展开全面调查后才中止。本年度有 977 宗中止调查的个案，较上年度的 246 宗大幅上升。为确定中止调查的个案数目大增的原因，从今年起，我们已将每宗个案的中止调查原因记录在电脑资料库。中止调查个案的各种主要原因与相关的个案数目及百分比，详见**图表 4.4**。

4.22 从有关统计数字可见，中止调查的最主要原因，是本署在初步询问投诉人是否同意本署向所涉机构索取其个人资料及／或复制其信件，以便转交有关机构进一步跟进个案时，投诉人没有回覆，或回覆表示不同意。另一种常见情况，是投诉人没有或不能提供足够表面证据以确立其指称，让本署跟进其个案。另外，有些投诉人向本署投诉时，已同时直接向事涉机构提出投诉，而有关机构其后已给予他们满意答覆，或已采取适当的补救行动。不过，也有一些个案是本署在查讯或调查期间，确定为不在本署职权范围之内，或受条文所限不得跟进。

《公开资料守则》

4.23 一九九五年三月，政府以试验方式在行政上推行《公开资料守则》，体现开明问责的精神。自一九九六年十二月起，政府将这份守则的适用范围逐步扩大，以涵盖所有决策局及部门。

4.24 倘若有决策局或部门不遵守守则的规定，拒绝向申请人提供他索取的资料，申请人可以向本署投诉，要求覆核该机构拒绝提供资料的决定。在过去五年内，本署已处理了共 22 宗这类投诉。

图表 4.4

中止调查的个案

中止调查的原因	个案数目	%
投诉人不同意或没有表示同意复制资料及／或索取个人资料 *	549	56.2
投诉人未能提供表面证据确立指称	239	24.5
事涉机构已采取补救措施／回覆投诉人	19	1.9
经澄清后确定不在本署职权范围内／受条文限制不得调查	16	1.6
其他（例如投诉人身故或只是表达意见等）	154	15.8
合计	977	100

* *本署进行查讯，须先获得投诉人同意复制有关资料予所涉机构，或向所涉机构索取有关的个人资料。*

图表 4.5

自 2000/01 年度起本署处理有关违反《公开资料守则》的投诉数目

2000/01	4
2001/02	1
2002/03	3
2003/04	9
2004/05	5

行政体制上的问题

4.25　本署在处理个别投诉的过程中，不时发现类似的个案或持续出现的问题，显示事涉机构有需要更全面地检讨现有的处事方式，下决心破旧立新。

渗水问题：经常出现的投诉

4.26　过去三年，本署一直留意「渗水」这个经常出现的问题，并强调政府部门之间须更有效协调，而邻里之间亦应守望相助。其实，这基本上是大厦管理的问题，应由渗水源头单位的业主负责解决。若渗水问题造成妨扰，影响环境卫生或大厦安全，或引致浪费或污染食水，则政府有法律责任加以解决。渗水问题涉及三个政府部门：食物环境卫生署、屋宇署及水务署，他们在处理渗水问题上各有特定的角色。倘若渗水问题在公共屋村发生，则香港房屋委员会及房屋署已获法例授权处理。

4.27　市民向本署提出有关渗水的投诉，很多时是因为上述部门找不到证据，无法引用法例赋予的权力去解决问题。虽然这种情况不涉及行政失当，但问题往往经部门多方转介后仍未能解决。结果，尽管各有关部门已互相协调合作，按照相关法例履行职责，但受害者仍受渗水问题困扰，在深感不满之馀亦难免会指责政府。

4.28 为进一步加强部门之间在接到渗水问题的投诉时所作的安排，屋宇署及食物环境卫生署已于二零零四年十二月成立联合办事处，专责有关问题，并会在二零零五年年中检讨其成效。不久前，政府亦宣布正考虑成立一个审裁处，审理包括渗水问题等大厦管理事宜。当局会在二零零五年下半年就这项建议谘询市民。

4.29 本署欢迎这种发展，并希望新措施带来成效。我们坚信，除非情况涉及公众卫生或安全问题，需要政府采取紧急行动，否则，私人大厦管理问题应由业主自行解决，如有需要，政府可提供指引和协助。

外判服务

4.30 本人在二零零四年的年报中，曾特别谈到愈来愈多政府部门把服务外判，而市民提出有关承办商服务欠佳及部门监管不力的投诉亦大幅增加。有见及此，本署已于二零零五年一月二十日宣布，就房屋署监督物业服务公司的情况，主动展开直接调查。

政府部门之间的协调

4.31 在本年度内，本署曾处理不少显示部门之间需要更有效地协调跟进的投诉。其中一宗值得特别指出的个案，涉及市民在公众地方晾晒衣物，这种行为不但有损市容，而且对行人及驾驶人士构成不便甚至危险。六个所涉部门均无法就解决问题的方法达成共识。除民政事务总署辖下某分区民政处积极担当协调角色外，其馀五个部门均没有主动解决问题或承担有关责任。然而，他们都愿意在民政事务处的协调下，采取联合行动。这宗个案显示五个部门均不愿意独力承担责任或带头解决问题。

4.32 为妥善处理有关问题，署理申诉专员并要求政务司司长介入（参见**附件 12** 当中个案编号 OMB 2004/0673、0829、0830、2005、2006 及2007的报告撮要）。最后，当局指派民政事务总署负责协调各部门的有关行动。

对执法行动迟疑不决

4.33 有些政府部门曾向违例人士三番四次发出通知书甚至警告信，要求他们遵照法例要求，但对方置之不理。尽管如此，这些部门对采取执法行动依然迟疑不决。他们往往表示在搜集足够证据以成功起诉方面有困难，或声称没有足够法定权力。

4.34 另有一宗个案涉及违例的免费巴士服务。运输署表示，要检控巴士服务营办商，必须提出证据，证明同一名司机曾驾驶同一辆巴士若干天。由于相关的法例条文似乎并非如此解释，本署遂提出质疑，并建议运输署徵询法律意见，但该署坚称这是根据律政司二零零二年的意见。本署在审研后发现，有关法律意见其实是律政司就检控司机（而非营办商）的可能性而提出的。运输署最后亦同意，检控营办商并不需要提出前述的证据。

4.35 还有一个例子是关于检控在公众泳池违规授泳的私人教练。很多市民曾投诉康乐及文化事务署（「康文署」）没有检控在公众泳池公然进行违规商业活动的人，即使有关的授泳服务确曾在事涉泳池场馆进行宣传，康文署每次都表示不能提出检控。该署认为，要检控这类授泳服务，当事人必须确实在泳池场馆内以金钱进行交易，而证明这一点颇为困难。经本署多次敦促，康文署才肯徵询法律意见。律政司表示：在泳池场馆内进行实质金钱交易，并不是提出检控的先决条件。只要有人确曾为授泳服务付款，而对方是在泳池内提供这项服务以完成商业交易，即可提出检控。

本署的观点和立场

4.36 本署人员时刻保持警觉，留意是否有同类的问题经常出现，因为它们反映了机构的内部文化，或显示行政体制本身有问题或流弊。如有需要，本署会展开直接调查，或向有关机构的高层管理反映，以期妥善解决问题。

4.37 是否提出起诉的决定，并不在本署职权范围之内，我们不会干预。不过，假如市民的投诉反映这类决定可能存在法律上的错误，而问题又涉及公众利益的话，本署定会加以审研。